Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración
Carpetas Nos. 430 de 2010 y 1653 de 2012

Versión Taquigráfica N° 1275 de 2012

INMUEBLES DECLARADOS JUDICIALMENTE EN ABANDONO
ver exposición

HABEAS CORPUS
ver exposición

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 3 de octubre de 2012

(Sin corregir)

PRESIDEN: Señores Representantes Daisy Tourné, Vicepresidenta y José Bayardi, (ad hoc).

MIEMBROS: Señores Representantes Julio Bango, Gustavo Borsari Brenna, Fitzgerald Cantero Piali, Gustavo Cersósimo, Pablo Díaz Angüilla, Felipe Michelini y Robert Sosa.

DELEGADO DE SECTOR: Señor Representante Nicolás Pereira.

ASISTEN: Señor Presidente de la Cámara de Representantes Jorge Orrico y señores Representantes Alfredo Asti y Mauricio Guarinoni.

INVITADOS: Señor Director de los Institutos de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la UDELAR, profesor doctor Alberto Pérez Pérez.

Señora Presidenta de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, socióloga Mariana González Guyer y doctores Juan Faroppa, Mirtha Guianze y Ariela Peralta, Directores.

SEÑOR SECRETARIO.- Debido a que no está presente la Vicepresidenta de la Comisión, señora Diputada Tourné, habría que elegir un ad hoc.

SEÑOR BANGO.- Propongo al señor Diputado Bayardi.

SEÑOR SECRETARIO.- Se va a votar.

(Se vota)

——Seis en siete: AFIRMATIVA.

(Ocupa la Presidencia el señor Representante Bayardi)

SEÑOR PRESIDENTE (ad hoc).- Habiendo número, está abierta la reunión.

(Es la hora 10 y 17)

(Ingresan a Sala los señores Representantes Asti y Guarinoni)

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración da la bienvenida a los señores Representantes Asti y Guarinoni, quienes harán referencia al proyecto de ley presentado por el señor Diputado Asti, Carpeta Nº 1653 de 2012, "Inmuebles declarados judicialmente en abandono".

SEÑOR ASTI.- En primer lugar, quiero agradecer a los miembros de esta Comisión por la invitación.

En esta oportunidad nuestro deseo es expresar directamente -más allá de lo que establece la exposición de motivos y el propio articulado- el motivo de la iniciativa que conjuntamente con el señor Diputado Guarinoni venimos trabajando desde hace bastante tiempo. En lo personal, debo aclarar que esta iniciativa está basada en la experiencia vivida hace ocho o diez años cuando ocupé un cargo en la Intendencia de Montevideo ante la situación que se daba con muchos inmuebles abandonados. Debemos aclarar que cuando hablamos de inmuebles abandonados no nos referimos a inmuebles desocupados. Puede haber inmuebles desocupados que no estén abandonados y pueden existir inmuebles abandonados que estén ocupados.

El carácter de abandono es para nosotros un factor fundamental y por ello estamos previendo que judicialmente se declare el inmueble como abandonado a solicitud del actor que promueva esa declaración. Ello está basado, en primer lugar, en el incumplimiento de las obligaciones que como propietario le exige la ley de ordenamiento territorial en cuanto a conservar, preservar y evitar daños a terceros y al medio ambiente.

Asimismo, cuando hablamos del concepto de abandono es porque a nuestro entender no se están cumpliendo con las obligaciones que determinadas leyes establecen a los propietarios de inmuebles y, además, tampoco se ejercen los derechos de propiedad sobre ellos.

Por otra parte, hay que tener en cuenta la situación que vive el país, especialmente las zonas urbanizadas, donde existe carencia de viviendas. Así fue declarado por el propio Presidente de la República, quien dijo que estamos ante una emergencia habitacional. Entonces, tenemos necesidad de disponer de predios en zonas urbanizadas. La sociedad ha hecho ingentes esfuerzos para dotar a todos los inmuebles de los servicios básicos de vialidad, alumbrado, conexiones telefónicas y redes de saneamiento. Por tanto, no puede admitirse pacíficamente que un inmueble se abandone y, además, se esté perjudicando el valor y el uso de los inmuebles adyacentes porque, precisamente, por ese carácter de abandono corren constantes riesgos como, por ejemplo, los vinculados a la seguridad pública, a la salubridad y a la seguridad edilicia.

Entendemos que al respecto la sociedad debe tomar acciones. Historiando un poco cómo se fue elaborando este proyecto de ley, debo señalar que se formó un grupo con la Defensoría del Vecino de Montevideo, que está trabajando sobre el tema. En casos particulares veíamos las dificultades existentes, muchas veces de orden legal, al desconocer contra quién accionar por todo lo que implica el abandono del ejercicio de la propiedad por parte de algunos propietarios. Aparecieron casos emblemáticos como, por ejemplo, el edificio de la Avenida José Pedro Varela y el inmueble de la vieja Comaec de Bulevar Artigas y Maldonado, cuya situación recientemente fue resuelta por iniciativa absolutamente privada. En ese sentido, hubo que recurrir a un acuerdo privado entre los vecinos que querían evitar que se siguiera debilitando su entorno y obtuvieron un crédito del fondo de concurso de esa sociedad. De esa manera, a través de la intervención activa de la Intendencia de Montevideo y del Municipio B, se llevó adelante la demolición. Se trata de casos que llevan muchísimo trabajo de coordinación, sin que se cuente con una base legal que lo habilite.

Tanto los actores del Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente -con quienes hemos trabajado mucho este tema- como los de la Intendencia y de la Junta Departamental de Montevideo y del Ministerio del Interior nos dimos cuenta de las dificultades que hay para manejar estos asuntos ante la ausencia de una base legal para poder accionar al respecto.

Seguramente este proyecto de ley podrá ser muy enriquecido por los señores legisladores especialistas en temas jurídicos pertenecientes a esta Comisión. De esa manera, podremos abrir un camino que permita a los actores que aquí mencionamos -actores públicos como, por ejemplo, el Gobierno nacional o los gobiernos departamentales- solicitar al Juez, con las garantías del debido proceso, la declaración judicial de abandono para que, a partir de allí, se aplique una serie de mecanismos para la utilización de estos inmuebles, además de recuperar para toda la sociedad un espacio. Reitero que los inmuebles no están valorizados solamente por lo que ha hecho el propietario -o por lo que no ha hecho-, sino por el conjunto de servicios públicos que se prestan a todas las zonas.

En todo el proceso que aquí se establece, se trata de dar garantías a quienes pueden tener créditos reales sobre estos inmuebles. Además, se intenta que algún actor público tome la iniciativa porque muchas veces por intereses encontrados no se lleva adelante. También se puede pedir que ese bien se remate, y se contemple exactamente lo que la ley prevé en cuanto a los distintos órdenes de preeminencia de sus créditos. Entonces, el bien se termina rematando y volverá a ser objeto de mercado y será destinado a un fin más útil para la sociedad. En caso contrario, el propio Estado podrá utilizar el inmueble para los mismos u otros fines -como, por ejemplo, para vivienda-, aprovechando toda esa infraestructura que la sociedad ha puesto al servicio de todos los inmuebles adyacentes.

Seguramente quedarán muchos temas para resolver. En la casuística que hemos visto nos encontramos con edificios que se proyectaron como propiedad horizontal y tienen promitentes compradores de buena fe, con sus propios derechos. Este es otro asunto que deberá resolverse, pues nadie irá contra esos promitentes compradores de buena fe. De todas formas, lo que se intenta es que se pueda accionar en forma conjunta contra los eventuales propietarios del inmueble, si es que aparecen. Muchas veces nos hemos encontrado con titulares del bien inmueble fallecidos y que sus sucesores no tienen interés en abrir sucesiones por distintos motivos, o con personas jurídicas que dejaron de existir y, por tanto, no se les puede recurrir ni citar. En este sentido hay varios casos que se podrían comentar.

Como he dicho, este proyecto de ley es un instrumento que queremos poner a discusión de la Comisión donde, seguramente, será enriquecido. Se intenta dar un paso adelante, una herramienta para los actores públicos en particular, a fin de incorporar una cartera de tierras y eventualmente de edificios, y se pueda accionar en planes de vivienda para sectores que hoy la están necesitando y tienen difícil acceso a ella.

Dada su formación jurídica, nuestro compañero de despacho, señor Diputado Guarinoni, ha hecho hincapié en los temas legales, por lo que me gustaría que se manifestara en ese sentido.

SEÑOR GUARINONI.- Un estudio de la Facultad de Arquitectura -publicado el año pasado- estableció que en 1996 vivían 503.000 personas en 2.900 hectáreas de zonas centrales de Montevideo. En 2004, ocho años después, en esa misma área vivían 460.000. De modo que hubo un descenso importante de la población que vivía en zonas centrales. La cantidad de viviendas en ese territorio era de 182.000 en 1996 y de 190.000 en 2004. Esto demuestra que la centralidad de la ciudad se ha venido vaciando, y no precisamente por un problema de vivienda. Los barrios que tienen esta problemática son Ciudad Vieja, Barrio Sur, Palermo, Aguada y los alrededores del Mercado Modelo. Son 133 manzanas vacantes. Según la densidad de la población de Montevideo, en ese territorio podrían vivir 33.000 personas.

En cuanto al derecho de propiedad, que obviamente está involucrado, diremos lo siguiente. Tradicionalmente en Uruguay se trató como una propiedad principalmente individual, que solo atendía al interés de su titular, que no obligaba en principio a realizar prestaciones positivas, que no resultaba vinculada a un uso determinado, concebida a perpetuidad y que no se perdía por el no uso. No había una obligación o una carga a ejercitar, sino que se tenía una facultad cuya inacción no podía colocar en una posición desfavorable al propietario.

Sin embargo, hoy en día la Ley de Ordenamiento Territorial, de junio de 2008, votada por todos los partidos políticos, establece una serie de deberes al propietario. Si bien no señala un efecto específico al incumplimiento, ello puede resultar de otra ley que venga a legislar sobre la materia. Ese es el objetivo del proyecto de ley que estamos presentando.

Asimismo, el artículo 655 del Código Civil nos dice que se pierde la posesión de dos maneras: por la usurpación de un tercero o por el abandono voluntario y formal del poseedor. Este es un terreno donde la ley puede tener justas razones para legislar, regulando el abandono tácito cuando se den claramente las circunstancias que lo hagan evidente. En tal caso debe tenerse presente que el abandono de la posesión implica en principio el abandono simultáneo de la propiedad y su consiguiente ingreso a la categoría de bien vacante, con los efectos que establece el artículo 482 del Código Civil.

La propiedad puede extinguirse por la inacción del propietario, como ocurre con la generalidad de los derechos reales, ya que el principio general es que no se extinguen de esa forma los derechos de los cuales el sujeto no puede disponer, como ocurre con los derechos de la personalidad. Por el contrario, sí se extinguen por su inacción aquellos de los que el sujeto puede disponer.

Sujetar la propiedad territorial a las reglas de la prescripción extintiva estaría conforme a las nuevas reglas del Derecho Civil, garantizando debidamente los derechos y deberes de los propietarios y de las demás personas afectadas. Nada impide entonces regular por ley, y con intervención judicial, manteniendo las garantías del debido proceso, la extinción del derecho de propiedad por abandono tácito del mismo.

Esta ley sería un granito de arena más en el objetivo que se ha propuesto el Gobierno de priorizar el acceso a la vivienda.

SEÑOR PRESIDENTE.- Habría que incorporar el tema al orden del día y abrir una ronda de consultas a organismos públicos, tanto del Gobierno Nacional como del Municipal, así como solicitar asesoramientos jurídicos a las Cátedras para conocer la impresión que tienen respecto al proyecto y si hubiera algún tipo de observaciones jurídicas o políticas.

A los proponentes del proyecto de ley les serán comunicadas la fecha y la hora de comparecencia de cada uno de los invitados para que puedan estar presentes y participar del intercambio con las autoridades o asesores que la Comisión convoque.

Hay acuerdo, y así se procederá.

(Apoyados)

SEÑOR ASTI.- Agradecemos al Presidente ad hoc y a los integrantes de la Comisión por habernos atendido.

(Se retiran de Sala los señores Representantes Asti y Guarinoni)

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a enviar el proyecto al Ministerio de Vivienda, Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente, al Congreso de Intendentes y a todas las Intendencias, porque puede haber situaciones de abandono de propiedades en todos los departamentos. Luego habría que ver a qué ámbitos de asesoramiento jurídico se cursa invitación.

SEÑOR ORRICO.- Sugiero invitar a la Cátedra de Derecho Civil, a la Asociación de Escribanos del Uruguay, al Colegio de Abogados del Uruguay, y muy especialmente al doctor Arturo Caumont, Profesor de Contratos, Grado 5, de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República.

SEÑOR MICHELINI.- Sugiero que también se notifique de este proyecto de ley a la Cátedra de Arquitectura Legal de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de la República.

SEÑOR PRESIDENTE.- Cualquier otra sugerencia se puede acercar a la Secretaría.

Sugiero que primero enviemos el proyecto de ley, solicitando opinión al respecto, y que luego procedamos a realizar las invitaciones.

SEÑOR ORRICO.- Esto toca todo el esquema de las expropiaciones. Hay cosas que en el lenguaje vulgar pueden resultar útiles pero que en materia jurídica son un desastre. Debemos ser muy cuidadosos.

(Ocupa la Presidencia la señora Representante Tourné)

(Ingresa a Sala el doctor Pérez Pérez, representante del Instituto de Derecho Constitucional y de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República)

SEÑORA PRESIDENTA (Tourné).- Damos la bienvenida al doctor Pérez Pérez, quien hará sus comentarios sobre el proyecto de hábeas corpus a consideración de esta Comisión.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Este tema es sumamente importante. Creo que ya se le está dedicando la atención que merece y pienso que continuaremos en esas condiciones.

Antes de entrar al proyecto me gustaría hacer algunas reflexiones de carácter general aunque, desde el principio, quisiera decir que no se trata de un proyecto de ley original, sino una parte tomado del Código del Proceso Penal que está en estado diría cataléptico. Además, se trata de una indicación un poco curiosa, porque el hábeas corpus es una institución de protección de los derechos humanos. Entonces, encontrarlo ubicado en un Código Penal, al lado de la extradición y otros procesos especiales, suena un poco raro. Eso ya genera alguna posición previa a la consideración del tema.

No vamos a hacer historia del hábeas corpus en el mundo -no tendríamos por qué hacerla-, pero sí interesa su curiosa historia en el Uruguay. Una parte está reflejada en los antecedentes que ustedes tienen, pero otra me parece que no.

Nosotros no lo tuvimos en nuestra Constitución de 1830 y las Constituciones de América Latina o de la América española tampoco tenían disposiciones al respecto, siguiendo más bien la línea francesa en la materia, y no la anglosajona.

Sin embargo, el 6 de julio de 1874 se dictó una ley sumamente importante, que duró poco porque fue extirpada del registro de leyes. Cuando numeraron las leyes, esta recibió el número 1.216. Dentro de esa ley, que era la reglamentación de las garantías de la libertad individual, figuraban las obligaciones de las autoridades, los derechos de las personas y, al mismo tiempo, en los artículos 9º y siguientes se establecía una reglamentación del hábeas corpus. Creo que ustedes han mencionado la ley en los antecedentes, pero no sé si la transcribieron. Reitero: esa ley duró poco porque corresponde al último año de la Presidencia de Ellauri. Luego vino el golpe de Estado y entraron Pedro Varela y Latorre. A este último le molestó tanto que el 9 de julio de 1877 hubo un decreto ley que derogó expresamente esa ley de hábeas corpus, indicando que el respeto a la vida y a la propiedad que el Gobierno provisorio, a costa de grandes sacrificios y de una labor constante, había conseguido cimentar en el país, vendría a ser ilusorio si los Tribunales aplicasen en los casos ocurrentes las prescripciones de la citada ley, y varias cosas más con las que se despachó.

Curiosamente, al año siguiente, en el Código de Procedimiento Civil, donde uno menos lo esperaría, reapareció. Se lo colaron a Latorre, porque lo había sacado en 1877 y lo pusieron en 1878, aunque no la debe haber aplicado. En el artículo 158, que regulaba la comparecencia en juicios sin necesidad de poder, junto con los casos de los socios, los comuneros, los parientes en línea recta, los suegros y yernos, estaba también contenido el tema de la persona que compareciera "(...) por el que indebidamente hubiera sido reducido a prisión o se le retuviese por la policía más de veinticuatro horas sin remitirlo al Juez competente, o cuando este no le hubiera tomado declaración dentro de ese término". Y, a diferencia de los otros casos, agregaba: "En los casos de prisión o detención indebidas, no se exigirá al procurador oficioso seguridades de ninguna especie (...)", como garantías, fianza o prenda. Asimismo, establecía: "(...) Se entiende por Juez competente, no sólo el que lo es para conocer de la causa, sino el que lo es para el sumario". Es decir que el hábeas corpus reapareció prácticamente enseguida de haber sido derogado, y eso fue recordado por quienes lo propusieron en la Constituyente de 1916. Me refiero a la incorporación al texto constitucional de lo que ahora es el

artículo 17, que se ha mantenido con la variante de que antes decía "cualquier ciudadano" y ahora dice: "El interesado o cualquier persona (...)". Normalmente, supongo que quien podrá interponer el hábeas corpus será cualquier persona distinta del interesado, que está preso.

Este recurso lo tenemos en la Constitución. En cambio, no tenemos un artículo que diga expresamente cómo protegemos los demás derechos que no son la libertad física, cuando esta se ve atacada por prisión indebida. Nuestro hábeas corpus está precisamente delimitado para los casos de prisión indebida, y no para otros.

En la Ley Nº 16.011 tuvimos la regulación de la acción de "amparo", que a su vez reglamenta aspectos que están en la Constitución. Hay quienes dicen -como Cassinelli Muñoz- que alcanzaría con el artículo 7º. Otros creemos que no estaría de más agregarle los artículos 72 y 332. Estos son lo que llamamos -en broma- la Santísima Trinidad de los estudiantes de Derecho que, cuando no saben qué contestar, cierran los ojos y dicen "7, 72, 332".

Tenemos la ley reglamentaria, y esa ley de acción de amparo viene a cerrar el círculo de la protección de las garantías de los derechos fundamentales, porque funciona en todos los casos en que se ataque de distintas maneras sus derechos y libertades, reconocidos expresa o implícitamente por la Constitución -artículo 72-, con excepción de los casos en que proceda la interposición del recurso de hábeas corpus.

Entonces, podríamos decir que con una pequeña porción completamos todo el círculo y protegemos todos los derechos con algo que estamos obligados a hacer. Este no es un punto en el que los Estados que somos parte del Pacto de San José de Costa Rica tengamos alternativas.

El Pacto de San José de Costa Rica establece en los artículos 1º y 2º la obligación de respetar, proteger y garantizar los derechos y adoptar las posiciones de derecho interno necesarias. Además, por otro lado, tiene disposiciones expresas para la protección de los derechos fundamentales. Me refiero al numeral 6) del artículo 7º y al artículo 25, que establecen el hábeas corpus, y, en el artículo 25, el "amparo". En el numeral 6) del artículo 7º probablemente no se usó la expresión hábeas corpus porque no todos los países parte tienen instituciones con ese nombre. Tienen instituciones que regulan este tema que, sobre todo en Centroamérica, se llaman "de exhibición personal", que vendría a ser una manera de traducir al castellano lo que originalmente quería decir hábeas corpus. De esas disposiciones de los primeros artículos, que obligan a ofrecer una garantía, rescatamos para el Uruguay la obligación de proteger todos los derechos fundamentales.

Este es un tema que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha analizado más de una vez, especialmente la relación entre el hábeas corpus o las garantías en general y los estados de excepción o suspensiones de la seguridad individual.

Las Opiniones Consultivas Nos. 8 y 9, del año 1987, fueron emitidas, la primera a pedido de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y la segunda a pedido del Gobierno de la República Oriental del Uruguay. Se analizó el tema y se llegó a la conclusión de que estas garantías regían en el Uruguay como, por otra parte, dice el artículo 2º del proyecto que ustedes tienen a consideración, pero también se hizo un análisis general de la temática de las garantías y del hábeas corpus y el "amparo".

Por ejemplo, en el párrafo 25 de la Opinión Consultiva 8/87 habla de la "(...) relación entre derechos y garantías (...)", y establece: "(...) Las garantías sirven para proteger, asegurar o hacer valer la titularidad o el ejercicio de un derecho. Como los Estados Partes tienen la obligación de reconocer y respetar los derechos y libertades de la persona, también tienen la de proteger y asegurar su ejercicio a través de las respectivas garantías (art. 1.1), vale decir, de los medios idóneos para que los derechos y libertades sean efectivos en toda circunstancia.- El concepto de derechos y libertades y, por ende, el de sus garantías, es también inseparable del sistema de valores y principios que los inspira. En una sociedad democrática los derechos y libertades inherentes a la persona, sus garantías y el estado de Derecho constituyen una tríada, cada uno de cuyos componentes se define, completa y adquiere sentido en función de los otros (...)". A partir de allí, se pasa a analizar cuáles son las garantías que es indispensable mantener en caso de suspensión de la seguridad. Más adelante dice: "El hábeas corpus en su sentido clásico, regulado por los ordenamientos americanos, tutela de manera directa la libertad personal o física contra detenciones arbitrarias, por medio del mandato judicial dirigido a las autoridades correspondientes a fin de que se lleve al detenido a la presencia del juez para que este pueda examinar la legalidad de la privación y, en su caso, decretar su libertad".

Precisamente, el numeral 6 del artículo 7º establece: "Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales".

A continuación, el Pacto de San José de Costa Rica agrega una cláusula dirigida, por el momento, a otros Estados partes; Uruguay podría llegar a estar en estas condiciones si modificara la Constitución. Dice: "En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido".

El numeral termina con una frase parecida a la que figura en nuestro artículo 17: "Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona".

En esta opinión consultiva la Corte agrega que el amparo es el género y el hábeas corpus uno de sus aspectos específicos. El amparo está previsto en el numeral 1 del artículo 25, precisamente bajo ese nombre. Allí se establece: "Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente Convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales".

¿Qué sacaríamos en conclusión de esta introducción? Me parece -lo digo con todo respeto hacia los señores legisladores- que debería aprovecharse la oportunidad de estar estudiando este proyecto de ley para analizar la situación actual de todo nuestro sistema de protección de los derechos fundamentales que, con la Ley Nº 16.011, sobre amparo, habían quedado de una manera bastante acorde con lo que establece la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Teníamos en la acción de amparo un recurso sencillo y eficaz y, en el hábeas corpus, una delimitación precisa. Sí podríamos discutir cuestiones de terminología, es decir, si se trata de acciones o recursos. Yo solamente recalco que el Pacto de San José de Costa Rica utiliza las dos veces el término "recursos". Entonces, ya que estamos, podríamos respetarlo.

Como decía, teníamos un sistema que realmente cubría todos los derechos, y lo hacía de una manera que, con algunas pequeñas correcciones, se acercaba -dentro de lo humanamente posible- a la perfección.

En los últimos tiempos hemos tenido una serie de leyes de finalidades muy loables y de resultado diverso, que han significado acciones especiales, parecidas o idénticas a la de amparo, pero sin ese nombre. No las voy enumerar; me refiero, por ejemplo, a las que hemos llamado, en un latín criollo, "habeas data" y otras. Estas acciones son muy útiles, pero eliminan el aspecto de tener un recurso sencillo. Estamos teniendo un recurso complicado. Le pedimos a la gente común y corriente, que no tiene por qué haber pasado por la Facultad de Derecho, que elija. Entonces, la pregunta es: ¿qué hago? ¿hago esto por la libertad sindical, para obtener información, para proteger mis datos o para otro derecho vinculado?

En la relación con el hábeas corpus, el proyecto que ustedes tienen a estudio ampliaría el ámbito constitucional y generaría dudas, porque una cosa que antes no era hábeas corpus ahora lo va a ser y va a dejar de ser amparo. Después, eso se refleja en algunas disposiciones que parecen de detalle, pero que tienen su importancia. En mis clases siempre digo a mis estudiantes que algún día van a ser legisladores; todos somos constituyentes algún día cuando votamos un proyecto de reforma. Entonces, les insisto en que simplifiquen lo más posible, si es para lograr más eficacia. Una manera de simplificar es, por ejemplo, tener una competencia judicial o jurisdiccional unificada en el mismo Tribunal para todo lo que sea protección de los derechos fundamentales. De lo contrario, podemos ir a un Juez y decirle: "Esto es hábeas corpus porque la ley lo dice". El Juez nos responderá: "La Constitución hace referencia a la prisión indebida, y no dice algunas de las otras cosas que están acá. Vaya al Juez de amparo". Y el Juez de amparo nos dirá: "Me parece que se debe aplicar la ley". Entonces, pasearemos de un Juzgado a otro. Me parece que lo primero que debemos tener en cuenta es la protección de los derechos de las personas y no tanto la protección de lo que podíamos llamar las distintas chacras judiciales, jurisdiccionales o de asignatura de la Facultad.

Dentro de esa temática, el hecho de que la competencia se haya atribuido al Juez Penal -tal como está propuesto aquí, como figura en el Código del Proceso Penal y como venía el artículo 158 del CPC antiguo-, me parece que no es del todo adecuado a la finalidad de protección de los derechos. Al Juez Penal le interesa ubicar al infractor: probar o no probar; si no prueba, la persona queda libre, y si prueba, le aplica la pena. En

este caso la finalidad es proteger el derecho de una persona, aunque no se haya cometido un delito, no se sepa quién lo está cometiendo o lo resolvamos después.

Entonces, sería oportuno -con los profesores de Derecho Procesal también podrán hablar sobre este tema- que, como se ha hecho en algunos otros países, la competencia para el caso de hábeas corpus correspondiera a cualquier Juez de determinadas categorías o determinaciones, y no precisamente a los Penales, que están demasiado ocupados con otras cosas. Con esto no quiero decir que no vayan a respetar los derechos, pero su tarea los días de turno es demasiado agobiante como para que además les pidamos que adopten este tipo de disposiciones

Estas son algunas de las observaciones más generales sobre este tema.

Además, hay una parte del artículo 2º que me resulta particularmente grata, porque refiere a la vigencia de los institutos de protección y garantía de los derechos fundamentales en caso de excepción. Precisamente, en 1969 presenté un proyecto que aprobó lo que después fueron los Institutos de Derecho Constitucional, de Derechos Humanos y de Derecho Administrativo; en aquel momento se llamaba Grupo docente de investigación en Derecho Público. Eso fue aceptado por todo el Instituto y fue publicado en la revista de la Facultad; también les voy a dejar un ejemplar sobre este tema. Allí se fundamentaban las razones por las cuales, con nuestro texto constitucional -en ese entonces Uruguay no era parte del Pacto de San José de Costa Rica-, se podía sostener claramente -en ese momento hablábamos de medidas de seguridad, pero lo mismo se aplicaría al caso del artículo 31; si da el tiempo podríamos hablar de algo eventual de la jurisdicción militar- esos razonamientos que, en líneas muy generales, eran sencillos. En la Constitución está previsto el hábeas corpus, y no hay nada que prohíba aplicarlo a las medidas prontas de seguridad; lo único que exige es que haya prisión indebida. Para que haya prisión indebida, tiene que haber normas que regulen cuándo es debida. Si se violan esas normas, es indebida. Las medidas prontas de seguridad permiten privar de libertad con menos requisitos que en las circunstancias normales, pero no deja de haber requisitos. Esos requisitos son unos cuantos; varios de ellos están recogidos en el artículo 2º y, otros, quizás no lo estén.

Como no quiero alargar la exposición, les voy a dejar un cuadro comparativo entre las disposiciones del proyecto a estudio -artículo 2º-, el Código del Proceso Penal -artículo 362-, ese viejo informe nuestro y el trabajo de una persona mucho más importante que nosotros, don Justino Jiménez de Aréchaga, quien, no en sus libros, donde sobre este tema pasaba un poco por encima, sino en un trabajo que publicó primero en Judicatura y después en la Justicia Uruguaya -de allí lo tomé- analizó la situación del hábeas corpus entre las medidas prontas de seguridad.

También hay un cuadro comparativo de los casos en los que se han violado las normas correspondientes a la situación excepcional, y corresponde esto.

En la columna del proyecto hay líneas en blanco que, en cambio, están cubiertas en los otros dos casos, con una previsión de tipo genérico. Por ejemplo, el doctor Jiménez de Aréchaga hacía referencia a todas las situaciones en las cuales esa competencia no haya sido regularmente ejercida, sin la pretensión de agotar la lista de las hipótesis posible, enumeración que ya era bastante larga; por eso decía claramente que eso era a vía de ejemplo. En nuestro trabajo decíamos que toda privación de libertad que no se ajustaba a los límites constitucionales era una prisión indebida y que, por tanto, era aplicable el recurso de hábeas corpus. Creo que, en líneas generales, coincidíamos con lo que decía el profesor Jiménez de Aréchaga, aunque él preveía un caso especial -es mejor no preverlo-: que el Poder Legislativo se encuentre impedido de ejercer libremente sus funciones de contralor. Obviamente, él escribió durante los años de dictadura; nosotros lo hicimos en la etapa de predictadura.

Estas son mis reflexiones en líneas generales, sin hacer un análisis detallado del proyecto. Sin embargo, me animo a sugerir que se estudie la posibilidad de adaptar todo el sistema de protección de los derechos fundamentales para tener unidad de Juez y en lo posible, de procedimiento, en el recurso de hábeas corpus y en la acción de amparo. Me refiero a estudiar la posibilidad de simplificar las distintas leyes especiales que se han ido dictando en esta materia porque, algunas veces establecen lo mismo que la Ley de Amparo sin decir que se trata de esta norma y, otras, dicen que se aplicarán los procedimientos de la Ley Nº 16.011 y una serie de hipótesis. Por tanto, me parece que sería mejor tratar de unificar.

No conozco los ritmos parlamentarios; no sé si hay urgencia en el tratamiento de este proyecto. Creo que este es un caso en el que la urgencia podría ir en desmedro de la calidad del producto, por lo que me animo a

sugerir que se siga un camino de ese tipo.

Muchas gracias.

SEÑOR ORRICO.- En primer lugar, quiero decir que siempre es un placer recibir al doctor Alberto Pérez Pérez, profesor extraordinario de nuestra Facultad.

En segundo término, aclaro que tengo una duda desde hace mucho tiempo. Reconozco que en el ejercicio profesional nunca planteé una acción de hábeas corpus. En consecuencia, hablo desde la teoría y no desde la práctica que puedo tener en otras materias por actuar, por ejemplo, en defensa penal o en un divorcio, actividades que los abogados hacemos en nuestra vida cotidiana. A mí me da la impresión, por eso pido la opinión, de que con el artículo 17 de la Constitución en esta materia alcanzaba y sobraba. Lamentablemente fui estudiante durante la dictadura y el recurso de hábeas corpus estaba siempre como tema de conversación, porque había muchos colegas que lo ejercían -vamos a decir las cosas como son- a costa de poner en peligro sus propias vidas.

Más allá de las observaciones muy importantes que el doctor Pérez Pérez hizo, que las analizaré con la debida tranquilidad para asimilarlas, me pregunto si es realmente necesaria una reglamentación legal del hábeas corpus, que lo que hace es crear requisitos que la gente desconoce. El hábeas corpus lo puede interponer cualquier vecino. Creo que a esta altura y tal como está el hábeas corpus solamente lo puede interponer un abogado, porque tiene tantos requisitos que escapa largamente a la comprensión, aún de las capas sociales más ilustradas. Quisiera saber si el doctor Pérez Pérez realmente piensa que es necesario que haya una ley que regule el hábeas corpus o con la regulación constitucional sería más que suficiente.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- El Representante Nacional, doctor Jorge Orrico, ha puesto el dedo en la llaga.

Yo pongo siempre como ejemplo de modelo de buena redacción constitucional el artículo 17. Es breve, conciso y tiene todo lo que debe tener; prácticamente, no le sobra ni le falta ninguna palabra, pero hay una cosita que le falta. Por ejemplo, le falta definir qué es Juez competente. Ese es un punto en el que sería importante trabajar en el sentido que yo indiqué. También, tiene una serie de cuestiones de definición. Nuestra jurisprudencia no es demasiado extensa sobre este punto y a veces ha sido un poco avara, quizás porque el hábeas corpus no lo utilizaban en la defensa de los derechos de las personas en general, sino de ciertas personas que ya estaban en conflicto con la ley, como solemos decir de los menores. Hay una serie de conceptos que debemos definir ahora, que antes eran importantes para saber hasta dónde llegaba el hábeas corpus. Hoy no son tan importantes para saber hasta dónde llega, porque si no llega está la acción de amparo. Pero para definir si toca uno o toca el otro, es importante que se defina qué es prisión indebida, qué es autoridad aprehensora. En su momento, nuestra jurisprudencia se negó a que pudiera corresponder el recurso de hábeas corpus cuando alguien había sido objeto de una internación obligatoria en un hospital psiquiátrico. Ahora podría estar de moda de nuevo este tema. En este momento si decimos que no es hábeas corpus, puede ser amparo. Pero antes si no era hábeas corpus no era nada. Por más que los profesores decíamos que sí, la ley no decía que sí y la jurisprudencia tampoco decía que sí. Entonces, desde mi modesta opinión, la prueba de que hay una autoridad aprehensora, aunque no sea policía, carcelero, tenga uniforme ni cargo, es que hay una persona privada de libertad contra su voluntad. Eso demuestra la autoridad, la aprehensión, la prisión. En caso de prisión indebida hay que analizarlo ante el Juez. Entonces, en algunos puntos de detalle sería importante hacer precisiones.

El proyecto me parece excesivamente reglamentarista en algunos aspectos y va en el camino de lo que indicaba el señor Representante Orrico. Dicho sea de paso, agrega algo que no está en la Constitución y es que la acción puede ser deducida por el propio interesado -correcto en la Constitución- o por cualquier otra persona -me salteé algo en el medio; también correcto en la Constitución- y en el medio pone al Ministerio Público, que acá no tiene nada que hacer. Si lo puede hacer cualquier persona, probablemente lo podrá hacer la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo -va a tener que conseguirse un seudónimo abreviado para que la designemos- que está empezando a funcionar y otras instituciones. De lo contrario, esto puede llegar a convertirse en una de las tareas para los Fiscales que no tengan tareas propias. Si ponemos Ministerio Público y no decimos nada más, ¿estamos diciendo que el Fiscal en lo penal va a

venir a ejercer el hábeas corpus? No tiene mucho sentido. Me parece que la previsión constitucional allí es correcta.

SEÑOR ORRICO.- El doctor Pérez Pérez ya lo dijo, pero me gustaría que se aclarara un poco más. En el artículo 4º se dice que actuará el Juez Letrado con competencia en materia penal de turno del lugar de los hechos aducidos. Desde el punto de vista estrictamente práctico, a mí me llama un familiar -el preso no va a llamar porque está en prisión- y me dice que su hijo, esposo o hermano, o quien sea, está preso y no saben por qué; no ha hecho nada. Entonces, tal como está redactado esto, tengo que ir al turno, donde hay decenas y decenas de casos, un Juez que está tapado, hablando por tres teléfonos con los Comisarios que le están informando todas las detenciones que han hecho y los casos que han sucedido. Y ese individuo en un plazo que debe ser necesariamente muy breve, porque de lo contrario no estamos hablando de hábeas corpus, sino de otra cosa, es el que tiene que fallar, y todavía preguntarle al Fiscal. ¿Cómo va a funcionar esto en la práctica? El señor Juez está en su despacho tapado de cosas y normalmente está con el Fiscal. Todos sabemos que cuando vamos a defender a alguien, los defensores entramos perdiendo dos a uno, porque están reunidos el Fiscal y el Juez, y uno que es el defensor no tiene ni idea de qué pasó ni lo dejan acercarse para ver qué hay ahí. Además, uno va con un recurso de hábeas corpus, que lo van a resolver allí, encerraditos, Fiscal y Juez. El defensor va a estar afuera esperando que un alma caritativa le diga: "Mirá, marchaste con el recurso. Dice el Juez que te lo lleves".

Me parece que si se quiere hacer un procedimiento, por lo menos, tiene que haber un Juez -por decirlo en forma caricaturesca- que tenga tiempo. Se trata de un procedimiento donde está en juego el bien más importante que tiene el ser humano después de la vida, que es la libertad. Entonces, me parece que no corresponde decir "el Juez penal competente", porque este no está en condiciones de atender una situación como esta, dado la particularidad del proceso penal uruguayo. Aunque se cambie y se vaya a un régimen acusatorio, de todas maneras, creo que el propio Juez no está en condiciones de resolverla. En definitiva, va a estar resolviendo sobre algo que está en su propia esfera de jurisdicción, en su propia competencia, porque es algo que está pasando en su turno. Por lo tanto, si hay una prisión indebida, le está ocurriendo a él también. Quisiera saber cómo se resolvería esta situación. ¿A quién se le da la competencia? No existe Juzgado especializado en materia de derechos humanos, que tal vez sería una posibilidad; es decir, todas las acciones de hábeas corpus van a ellos. Me plantea muchas perplejidades el hecho de que el Juez penal de turno es el que resuelve.

SEÑOR PÉREZ PÉREZ.- Como bien dijo el señor Representante Orrico, yo ya había contestado ese tema anteriormente, pero no está mal que se medite sobre el punto.

Es un tema de carga de trabajo y de posición mental frente al caso, porque el que plantea un hábeas corpus probablemente sea la persona que ese Juez va a tener que procesar por algún delito, a pesar de que haya habido errores, abusos, torturas, desprolijidades por parte de quienes la retuvieron. ¿Con qué mentalidad va a estar resolviendo al mismo tiempo las dos cosas? Creo que la solución aquí tendría que ser la de ir a una disposición como la de atribuir competencia, por ejemplo, en los Juzgados de lo Civil -sino a todos-, que según la Ley Nº 15.750, tienen competencia en materia civil y en los casos en que no están sometidos a la competencia de otros Jueces. Cuando entró en vigencia la Ley Nº 16.011 hubo un período de controversia acerca de la competencia en materia de amparo contra actos del Estado, de la Administración pública o distintos poderes públicos y había quienes decían -Juzgado de lo Contencioso Administrativo- que no porque en ese momento la Ley Nº 15.881, antes de reformas posteriores, solo decía que intervenía en los casos de acción de reparación por responsabilidad del Estado. Fue con la Ley Nº 16.226 que se hizo la reforma que incluyó expresamente a la acción de amparo. El primer amparo en el que tuve que intervenir -a pesar de toda una historia de decir que tuviéramos esa garantía de los derechos humanos- como demandado, cuando era Director de Departamento Jurídico de la Intendencia de Montevideo, fue en el famoso caso de los llamados comerciantes ambulantes -yo diría callejeros, porque la aspiración de ellos es estar quietos; son ambulantes cuando viene la policía-, que se llevó a un Juzgado de lo Civil. Según nuestro espíritu, renunciamos a oponer una excepción de incompetencia diciendo que fueran al otro, porque estaba complicada la cosa. Parecía que íbamos a perder; uno iba oyendo la sentencia y venía aquello tremendo, todos mis argumentos estaban rebatidos, hasta que al final el Juez de Primera Instancia -en Segunda Instancia nos fue mejor en fundamentos- terminó diciendo que no existía el factor de urgencia porque estos señores decían que se perdían las ventas de navidad y lo presentaron después; que se perdían las fiestas de Reyes, pero no pidieron

habilitación de feria hasta el 8 de enero. Yo le llamo una sentencia tipo Ágatha Christie. El criminal parecía yo, y al final me salvé; el criminal fue el otro. A nosotros no nos gustaron los fundamentos, pero no podíamos apelar porque habíamos ganado. Apelaron los otros y perdieron con costas y costos, que no cobré yo, sino la Intendencia o la biblioteca del lugar.

Me parece que habría que buscar una solución de ese tipo. Además, no hay que olvidar que cuando hablamos de estas cosas complicadas de competencia, algunas son de Montevideo, en el resto del país son mitad y mitad, más o menos. Hay Jueces de competencia especializada en ciertos casos y de competencia no especializada, en la que entraría esto. El tema de competencia es uno de los que requiere más meditación y hablar con algunos otros especialistas.

Lo mismo sucede con la temática del procedimiento. Comparto lo que decía el señor Representante Orrico en cuanto a que no se necesita abogado, pero se va a necesitar abogado o abogada. Uno de mis dichos en clase es que existe el refrán que dice: "A río revuelto, ganancia de pescadores". Otro dice: "A ley revuelta, ganancia de leguleyos". Si la hacemos complicada, hay que buscar a alguien que nos ayude. Esto tendría que ser lo más sencillo posible y no olvidar que el Pacto de San José de Costa Rica habla de sencillo y eficaz.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos su comparecencia y todo lo que nos ha aclarado y, en lo personal, la clase amena que he tenido la oportunidad de disfrutar.

(Se retira de sala el doctor Pérez Pérez)

(Ingresa a Sala las autoridades de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

——La Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración da la bienvenida a las autoridades de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo integrada por su Presidenta, socióloga Mariana González, las doctoras Mirtha Ghianze y Ariela Peralta, y el doctor Juan Faroppa. Todos saben que la invitación se debe al proyecto de hábeas corpus que esta Comisión está considerando. Creímos pertinente escuchar a distintas opiniones al respecto.

SEÑORA GONZÁLEZ.- Antes que nada agradecemos la invitación cursada. También queremos disculpar al doctor Juan Raúl Ferreira porque está cumpliendo otro compromiso, pues fuimos invitados a un curso y, como coincidían los horarios, fue él quien asistió.

Estamos tomando la práctica en la Institución cuando nos invitan a una Comisión, dado que este es un órgano colegiado, de presentar por escrito nuestras opiniones. En este momento se está repartiendo el documento que se ha elaborado a efectos de la consulta que nos están haciendo.

A continuación, procederé a dar lectura a dicho repartido, que consta de cuatro hojas, y luego quedaremos abiertos a preguntas y comentarios que los señores legisladores deseen hacernos. La opinión de nuestra Institución dice lo siguiente: "La Institución Nacional de Derechos Humanos (INDDHH) y Defensoría del Pueblo agradece la convocatoria realizada por la Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración de la Cámara de Representantes. La presencia de la INDDHH y Defensoría del Pueblo ante esta Comisión se enmarca en las competencias y facultades que le atribuyen los Arts. 1ro. y 4to. (literales C, H e I) de la Ley Nº 18.446 del 24 de diciembre de 2008.- El proyecto de ley incorporado en el Repartido Nº 396 de octubre de 2010 que cuenta con media sanción de la Cámara de Senadores, propone regular la acción de hábeas Corpus. De larguísima data en el proceso de evolución de los Derechos Humanos, el hábeas Corpus se encuentra consagrado en el Art. 17 de la Constitución de la República, que dispone: 'En caso de prisión indebida el interesado o cualquier persona podrá interponer ante el Juez competente el recurso de hábeas corpus, a fin de que la autoridad aprehensora explique y justifique de inmediato el motivo legal de la aprehensión, estándose a lo que decida el Juez indicado'.- Por su parte, y dentro del plexo normativo vigente sobre el tema en nuestro país, la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece: 'Art. 7.5. Toda persona detenida o retenida debe ser llevada, sin demora, ante un juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad, sin perjuicio de que continúe el proceso. Su libertad podrá estar condicionada a garantías que aseguren su comparecencia en el juicio.- Art. 7.6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados Partes cuyas leyes

prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona'.- Sobre el punto la máxima jurisprudencia regional expresa: 'En relación con el derecho de todo detenido a recurrir ante un juez o tribunal competente, consagrado en el artículo 7.6 de la Convención, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que: 'El artículo 7.5 de la Convención dispone que la detención de una persona sea sometida sin demora a una revisión judicial, como medio de control idóneo para evitar las detenciones arbitrarias e ilegales.- Quien es privado de libertad sin orden judicial debe ser liberado o puesto inmediatamente a disposición de un juez'.- En la misma dirección, la Corte Interamericana señala que 'En relación con el derecho de todo detenido a recurrir ante un juez o tribunal competente, consagrado en el artículo 7.6 de la Convención, la Corte ha considerado que 'los procedimientos de hábeas corpus y de amparo son aquellas garantías judiciales indispensables para la protección de varios derechos cuya suspensión está vedada por el artículo 27.2 y sirven, además, para preservar la legalidad en una sociedad democrática'.- Complementariamente, el Art. 9.4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que: Toda persona que sea privada de libertad en virtud de detención o prisión tendrá derecho a recurrir ante un tribunal, a fin de que éste decida a la brevedad posible sobre la legalidad de su prisión y ordene su libertad si la prisión fuera ilegal.- Finalmente, el Art. 17 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada ordena: '1. Nadie será detenido en secreto.- 2. Sin perjuicio de otras obligaciones internacionales del Estado Parte en materia de privación de libertad, cada Estado Parte, en su legislación: (...) f) Garantizará en cualquier circunstancia a toda persona privada de libertad y, en caso de sospecha de desaparición forzada, por encontrarse la persona privada de libertad en la incapacidad de ejercer este derecho, a toda persona con un interés legítimo, por ejemplo los allegados de la persona privada de libertad, su representante o abogado, el derecho a interponer un recurso ante un tribunal para que éste determine sin demora la legalidad de la privación de libertad y ordene la liberación si dicha privación de libertad fuera ilegal'.- 4. A partir de este marco normativo, la INDDHH entiende necesario realizar los siguientes comentarios respecto al proyecto analizado: 4.1. Hasta el momento la acción de Hábeas Corpus consagrada en la Constitución de la República no había sido objeto de regulación legal. De acuerdo a los principios fundamentales en materia de derechos humanos, la reglamentación de una norma de jerarquía constitucional solamente es necesaria para favorecer o ampliar el marco de protección que tiene cualquier persona contra el accionar arbitrario o ilegítimo del Estado a través de sus funcionarios. El proyecto de ley, analizado en su conjunto, no parece cumplir cabalmente con estos principios, ya que, su análisis sistemático permite, a juicio de la INDDHH, afirmar que ese marco de protección no solamente no se amplía, sino que, por el contrario, se restringe.-

4.2. El Art. 1º del proyecto de ley a estudio limita la interposición de la acción (o recurso) de hábeas corpus respecto a 'todo acto arbitrario de cualquier autoridad administrativa...'. Se entiende que la regulación propuesta excluye la posibilidad de interponer el hábeas corpus contra una detención ilegal ordenada por una autoridad judicial, hipótesis perfectamente posible. Sería, por lo tanto, conveniente especificar que el recurso opera respecto a 'todo acto arbitrario de cualquier autoridad pública'.- 4.3 Por otra parte, se entiende que la distinción en el funcionamiento del hábeas corpus recogida en los Arts. 1º y 2º del proyecto analizado, en situaciones de normalidad y en situaciones excepcionales, no es compatible con el espíritu del Art. 17 de la Constitución de la República, ni con lo dispuesto por el Art. 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos. En este último caso, debe señalarse que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha dictado la Opinión Consultiva O-C9/87, de 6 de octubre de 1987, sobre 'Garantías judiciales en estados de emergencia', precisamente solicitada por la República Oriental del Uruguay. En la especie, la Corte manifiesta: a) Que deben considerarse como garantías judiciales indispensables no susceptibles de suspensión, según lo establecido en el artículo 27.2 de la Convención, el hábeas corpus (art. 7.6), el amparo, o cualquier otro recurso efectivo ante los jueces o tribunales competentes (art. 25.1), destinado a garantizar el respeto a los derechos y libertades cuya suspensión no está autorizada por la misma Convención.- b) También deben considerarse como garantías judiciales indispensables que no pueden suspenderse, aquellos procedimientos judiciales, inherentes a la forma democrática representativa de gobierno (art. 29. c), previstos en el derecho interno de los Estados Partes como idóneos para garantizar la plenitud del ejercicio de los derechos a que se refiere el artículo 27.2 de la Convención y cuya supresión o limitación comporte la indefensión de tales derechos.- En consecuencia, se observa que la solución proyectada en los Arts. 1 y 2 del proyecto en estudio no es la más adecuada, considerando las normas de mayor jerarquía vigentes en nuestro país. Por lo tanto, la INDDHH recomienda que solamente debería establecerse que la acción de hábeas corpus nunca podrá suspenderse ni limitarse en estados de excepción, regulados en los Arts. 31, 168 numeral 17 y 253 de la Constitución de la República.- 4.4. En relación al Art. 4 del proyecto de ley, la

INDDHH considera que, por la naturaleza y objetivos de esta acción, cualquier magistrado debe ser competente para entender en la acción de hábeas corpus. Limitar la posibilidad de acceder a esta garantía a la intervención de un Juez Letrado con competencia penal constituye una seria restricción que afecta seriamente la eficacia del hábeas corpus. Esta observación incluye lo establecido en el inciso final del Art. 5 del proyecto de ley. En concreto: si bien podría compartirse que, en principio, el hábeas corpus debe interponerse ante un Juez Letrado con competencia penal, debe establecerse que, en caso que en una localidad no exista dicha magistratura, puede interponerse el recurso ante el Juez de Paz más cercano. Del mismo modo, y en general, cuando existan razones de urgencia que puedan afectar la efectividad del recurso, debe ser competente el Juzgado más accesible para quien presenta el hábeas corpus (sea éste Letrado de cualquier competencia o de Paz).- 4.5. Respecto a lo dispuesto en el Inciso 2º del Art. 6 del proyecto, esta Institución entiende que la expresión 'según los casos' es limitativa de la garantía objeto de regulación. Se estima que el juez actuante deberá siempre 'ordenar que la autoridad requerida presente ante él' a la persona detenida, a la vez que siempre podrá 'constituirse para inspeccionar las dependencias' donde se produjo la detención de la persona objeto del hábeas corpus.- 4.6. En relación al Art. 7, se recomienda especificar que el recurso de apelación procede solamente contra la resolución del juez que deniega el recurso de hábeas corpus.- 4.7. Asimismo se entiende necesario reglamentar que una persona que ha recibido una amenaza que pueda vulnerar su derecho a la vida, integridad personal o libertad personal, pueda presentarse ante un juez para que decida sobre la posibilidad de disponer un hábeas corpus preventivo, sin perjuicio de la posterior sustanciación de una denuncia penal ordinaria.- 4.8. Finalmente, se recomienda reglamentar la posibilidad de interponer un recurso de hábeas corpus colectivo a los efectos de que personas en igual situación puedan acceder conjuntamente a esta garantía de manera eficaz".

SEÑOR MICHELINI.- Agradezco a los integrantes de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo, quienes nos honran con su presencia.

A los solos efectos de dejar constancia -es un tema lateral pero que tendrá vinculación con lo que nos ocupa-, quiero expresar que en el día de ayer esta Comisión de Constitución, Códigos, Legislación General y Administración participó de una reunión informal con la delegación de la Unión Europea en nuestro país, a instancias del señor Presidente de la Comisión, a efectos de informarnos sobre el programa de apoyo a la reforma del sistema de justicia penal y del sistema penitenciario que eventualmente tendremos que analizar.

Una de las cosas que se planteó en la reunión fue que ese programa -era la opinión de algunos de los presentes- debería de alguna manera vincularse al trabajo de la Institución Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Dicho esto, paso a las preguntas.

Como todos saben, a nivel de la Cámara de Senadores se está legislando sobre el Código del Proceso Penal. Lo cierto es que el proyecto que aprobó el Senado y que está a estudio de esta Comisión, originalmente era parte de la ley de reforma del Código del Proceso Penal, que se postergó, se suspendió y finalmente se derogó.

Me gustaría saber si deberíamos esperar a vincular todo este tratamiento a lo que sería el nuevo Código del Proceso Penal, que el país necesita -eso es obvio-, o si, como adelantaba el doctor Alberto Pérez Pérez, deberíamos pensar en una regulación más general sobre la aplicación más coherente de la ley de amparo y amparos especiales que se han ido agregando.

La propia definición de este proyecto de ley es un poco confusa, porque dice que el hábeas corpus es una acción de amparo, cuando la acción de amparo dice que es una acción que no es hábeas corpus. Entonces, quiero saber si lo deberíamos sumar al Código del Proceso Penal o a una cuestión más institucional.

La otra consulta que surge del informe que acaban de exponer es si habrá que tomar la decisión de no legislar, de no reglamentar nada, de dejarlo como está. En principio uno tiene la sensación de que la reglamentación de un instituto como el hábeas corpus es excelente y va en la buena dirección, pero cuando se traslada a la aplicación real -entre otras cosas por una discusión más profunda acerca de cómo actuamos los operadores de los servicios de administración de Justicia, etcétera- se utiliza toda la legislación para sacarse el asunto de encima, para -utilizando un término futbolístico- tirar la pelota para adelante. Esta es la segunda consulta, que debió ser la primera.

SEÑORA PERALTA.- Estoy segura de que cualquiera de mis colegas podría agregar más a la respuesta. Nosotros hemos discutido este tema. Nuestra visión -los colegas pueden sugerir correcciones- es que no debería tener un carácter procesalista. Es notorio que viene de una visión del derecho procesal penal. El hábeas corpus debería ser una regulación amplia, que trascendiera su esfera. La mirada de la esfera de lo procesal penal es de castigo más que de protección al individuo que apela al hábeas corpus. Entonces, ya tiene esa mirada. En legislaciones anteriores -si mal no recuerdo de mil ochocientos setenta y pico- había regulaciones más amplias del hábeas corpus, que es la que se plantea acá, que se nota que tiene ese corte. En definitiva, para la Institución no debería incorporarse dentro de la reforma del Código Procesal Penal.

En cuanto al segundo punto, nosotros discutimos esos aspectos cuando conformamos la respuesta, y a ello se debe la máxima de que se puede regular, siempre que implique una mayor protección, una ampliación de la acción del derecho y una regulación para favorecer el recurso más efectivo y pronto. Algunas cuestiones eran importantes para nosotros, como la posibilidad de recurrirlo en caso negativo, de esclarecer o ampliar, que fuera cualquier Juez o que el Juez pudiera ver al detenido o ir al lugar de detención. Ante la posibilidad de que se fuera a regular, incluimos modelos de hábeas corpus que han sido utilizados con éxito en países con problemáticas y legislaciones parecidas a la nuestra. Un ejemplo es el hábeas corpus colectivo, que se ha usado mucho en Argentina para el caso de las prisiones, o el hábeas corpus preventivo, aplicado en otros países. La idea es que se establezca la posibilidad de que se amplíe para un acceso eficaz y pronto. En ese sentido, la falta de regulación puede limitar.

SEÑOR BAYARDI.- Agradezco el informe presentado, que parece muy concreto con relación a las preocupaciones que la Comisión tiene sobre este proyecto de ley aprobado por el Senado, tramitado en forma rápida en esta Cámara, y que el señor Diputado Michelini solicitó se trajera nuevamente para que fuera analizado con mayor profundidad.

Aquí caben dos posibilidades: liquidar el proyecto por acá y mandarlo a dormir el sueño, no sé si de los justos, o legislar. Tengo la convicción más absoluta de que los preceptos constitucionales deben ser reglamentados. En este caso deben ser reglamentados con amplitud. En muchos de los preceptos que la Constitución consagra -no en este caso en que estaría en juego la libertad de las personas, y están casi obligados a proceder- no he visto que la jurisprudencia haya tomado posición. Puede haber ciertas inercias a sacar el pie del lazo ante situaciones que pudieran no estar muy claras. Estoy convencido de que es necesario legislar y reglamentar el precepto constitucional en un sentido no limitativo; no diría más extensivo porque de por sí el precepto es extensivo.

El aporte que emana del informe del Instituto nos da línea para desarrollar la eventual reglamentación, trabajando sobre las modificaciones que haya que introducir a este proyecto, que puede ser modificado total o parcialmente.

Esta puede no ser la última vez que intercambiemos opiniones con el Instituto sobre este proyecto de ley. El Instituto podría hacer llegar a la Comisión, en su función de asesoramiento en el tema, líneas concretas de acción, una vez que lo acuerden internamente, porque supongo que el informe es producto del acuerdo. No sé si ya han reglamentado que pueda haber informes en mayoría y en minoría, aunque pienso que podría haberlo. Sería interesante aprovechar la oportunidad, a la luz de las capacidades y de la experiencia de los integrantes del Instituto en la materia derechos humanos, para contar con la mayor cantidad de material posible. El informe tiene la virtud de ser claro, concreto y preciso en el análisis.

SEÑOR FAROPPA.- Efectivamente, el tema fue tratado por la Institución Nacional de Derechos Humanos y, como decía la doctora Peralta, lo discutimos y entendemos que la Institución no tiene una posición contraria a la reglamentación o a la regulación. Quienes en algún momento ejercimos la abogacía sabemos que, muchas veces, un precepto constitucional para la Academia puede estar perfectamente claro y ser autoejecutable, pero cuando llega el momento del trabajo concreto ante los Estrados resulta un poco difícil.

Al respecto, puedo decir que después de terminada la dictadura presenté un par de hábeas corpus. Ninguno de los dos se tramitó, pero soltaron a las personas. En este caso, se trataba de estudiantes que estaban pintando muros, en el año 1987, acusados de delito de daño a la propiedad pública.

En este caso concreto, respetuosamente queremos decir que nos parece que esta forma de regulación, sin pretenderlo, puede generar limitaciones al ejercicio del derecho, concretamente en cuanto al Juez competente. Siempre recuerdo el ejemplo que aprendíamos de los docentes -alguno de los cuales estuvo aquí hace poco- en cuanto a que uno puede presentar un "hábeas corpus al vecino de al lado, que es un Juez laboral, a las dos de la mañana, si tiene una noticia, y el Juez debe intervenir porque es el Juez al que esa persona tiene más acceso. Por supuesto, es preferible que sea un Juez especializado pero, como decía la doctora Peralta, esta no es solamente una materia penal. Entonces, lo que debe primar es la libertad de la persona.

Del mismo modo, reiterando lo que plantea el informe, establecer claramente las ocasiones, las oportunidades y el procedimiento para presentar el hábeas corpus es simplemente decir que esta garantía no puede suspenderse en caso de estado de excepción, como medidas prontas de seguridad, suspensión de la seguridad individual o estado de guerra.

Hay otros detalles que también pueden dar lugar a mejorar y a optimizar la regulación, solamente con la advertencia de que la experiencia que tenemos con respecto a este tipo de recursos -en el caso del recurso de amparo- es que la ley que reglamentó el recurso de amparo, de alguna manera, limitó su ejercicio, y muchas veces ha generado, de parte de algunos Magistrados, dificultades desde el punto de vista formal para poder admitir el recurso sin entrar a considerar el fondo.

Entonces, se trata de que la regulación facilite la tarea del Magistrado, que le dé herramientas y sea cuidadosa en cuanto a que los procedimientos no atenten contra la sustancia del tema, que es una rápida solución del hecho puesto a consideración del Juez.

Finalmente, creo que la Institución también puede hacer suyo este tema. Creo que es bueno y sano que estos temas se discutan en situaciones de normalidad institucional y de vigencia del estado de Derecho en nuestro país, porque nos permite discutir con más calma, con otro tipo de capacidad para analizar diferentes situaciones. Ojalá que nunca tengamos que volver a hacerlo corriendo detrás de los hechos.

SEÑORA PRESIDENTA.- Agradecemos a quienes integran el Instituto de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo.

Comparto con los colegas legisladores que el informe es sintético pero apunta a las dudas sustantivas de la Comisión. Creo no equivocarme si digo que todos aquí estamos de acuerdo en proteger la libertad de las personas, pero con total amplitud y eficacia.

Como decía el señor Diputado Bayardi, tendremos otras instancias de trabajo conjunto.

Les agradecemos muchísimo por habernos acompañado en la jornada de hoy.

(Se retira de Sala la delegación del Instituto Nacional de Derechos Humanos y Defensoría del Pueblo)

Se levanta la reunión.